

泰国에서 일어난 사건

이상돈/중앙대학교수·法博

태국의 푸켓도는 아름답고 목가적인 휴양지로서 관광객이 끊이지 않고 찾았던 곳이다. 그런데 이섬에는 수년 전부터 주석에서 추출되어 생산되는 탄탈륨이라는, 전자장비의 제조에 사용되는 금속의 제련공장이 건설되고 있었다. 바로 지난 6월말 이 공장이 완성되어 준공식을 거행하려는 단계에서 5만명의 섬의 주민들이 봉기하여 이 공장을 점거하여 버렸다. 주민들은 이 공장으로부터 배출된 폐수가 섬의 식수원을 오염할 것이라고 생각한 것이다. 당황한 방콕의 중앙정부는 산업성 장관인 「이사랑쿤」을 현지로 파견하였고, 그는 이 공장의 가동이 연기될 것이라고 발표하였다. 그러나 성난 群衆들은 이 공장을 약탈하고 방화하였으며, 「이사랑쿤」장관은 부근의 호텔로 피신하였다. 그러나 군중들은 장관이 숨어 있다고 알려진 호텔도 약탈하고 방화하였다. (TIME지, 1986.7.7일자 25면 기사)

태국에서 발생한 이러한 “진풍경”은 아마도 한국·대만·홍콩·싱가포르의 신흥산업국의 예를 따라서 산업화를 추진하려는 동남아 제국에게도 직접적인 충격을 주었으리라 생각된다. 뿐만 아니라 갈수록 악화되고 있는 우리 나라 공단지역의 오염을 생각하면 위의 에피소드가 우리에게도 결코 남의 일이 아닐듯 하다.

II

이 사건은 우리가 한번쯤 생각해 볼 만한 중요성을 갖고 있다. 우선, 이같은 주민들의 집단적 폭동을 야기할 정도로 환경적으로 유해한 공장이 어떻게 건설될 수 있었나 하는 점에 주의가 주어져야 하겠다. 태국에서도 이러한 공장이 정부의 허가가 있는 후에 건설될 수 있음은 당

“

태국의 푸케트도의 주민들은 금속제련 공장으로
부터 배출된 폐수가 섬의식수원을 오염시킬 것이라고
생각하고 이공장을 점거해 버렸다.

”

연할 것인즉, 이는 곧 태국의 정책결정과 그 집행 과정에 문제점이 있음을 보여주는 것이다. 즉 태국의 관계 행정부서는 경솔하게 이러한 프로젝트를 허가하였을 것이며, 그러한 과정에서 인근 주민들의 의사는 전혀 고려되지 않았을 것이다. 따라서, 후진국의 전형적인 정치과정 즉, 민의를 무시한 행정관료의 독선적인 정부결정이 빚어낸 비극이라고 보는 것이 정확할 것이다.

아직까지 우리는 이러한 극단적인 사건을 경험한 바는 없다. 그러나 그러한 소지가 전혀 없다고는 아무도 장담할 수 없을 것이다. 온산 공업단지 주변 주민에 대한 이전대책이 서둘러서 이루어지지 않았다면 태국에서와 같은 사건이 발생할 수도 있었을 것이다.

따라서, 태국에서와 같은 비극적인 사건이 발생하지 않도록 사전에 제도적으로 보장할 것이 필요하다. 여기서 우리가 교훈으로 삼을 것은 “행정절차”이다. 행정절차라 함은 행정청의 계획 수립이나 행정상 처분, 또는 행정상 입법의 경우에 행정청이 따라야 할 절차를 의미한다. 1946년에 제정된 미국의 연방행정절차법, 그리고 이보다 30년 후에 제정된 서독의 연방 행정절차법이 대표적인 행정절차입법인데, 세계의 대표적인 선진활동주의 국가인 미국과 서독의 이들 법률의 구조는 대체로 다음과 같은 모습을 갖고 있다. 일반적인 경우에는 행정청은 아무런 제한 없이 공장 건설의 허가 또는 어떠한 영업의 허가과 같은 행정처분을 할 수 있다.

그러나 개별적 주의에 의하여서, 또는 미국의 경우에는 연방헌법의 적법절차 조항의 적용되는 사안에는 공개청문의 절차를 거칠 것이 요구된다. 공개청문은 행정청이 고려하고 있는 어떠한

문제에 대하여 반대하는 일반시민들에게 큰 계기를 제공한다. 청문회에서 이들 시민들은 반대 의사를 개진할 수 있을 뿐더러 행정청 또는 사업자를 공격할 수 있기 때문이다. 이러한 반대여론이 합리성을 갖고 있으면 뉴스·미디어를 통하여 부각될 것이고, 이러한 이유로 주민들이 합리적인 근거로 반대하는 사업은 행정청의 허가를 얻기가 어려워지는 것이다. 쉽게 이야기해서 행정절차란 행정청의 정책결정 과정에 주민들의 의사가 반영되도록 보장한 법적 장치라 하겠다. 미국과 서독이 명실공히 민주주의적 행정국가임은 바로 이러한 행정절차라는 제도 때문인 것이다.

그러나 매우 유감스럽게도 우리 나라나 태국은 이러한 법제도를 갖추고 있지 못하다. 따라서, 행정청이 고도의 보안을 유지한 체로 어떠한 중대한 계획 (예를 들면 공단건설, 고속도로 건설, 댐의 입지결정)을 수립하여 어느날 아침 느닷없이 확정·발표하는 것이 현실이다. 그리고 나서 공사는 부지런히 진행되고, 화려한 준공식이 거행된다. 그러나, 그 순간 문제점이 드러나서 그것이 환경적으로 재앙을 가져 왔다거나 또는 다른 난점이 있음이 밝혀진다. 이에 대하여 주권자인 일반국민은 분노할 것이며, 직접적으로 영향을 받은 인근 주민들이 폭동으로 항거하는 불안한 사태를 초래할 수도 있는 것이다. 지난 달 태국에서 발생한 사건은 이러한 정치적·법적 후진성이 야기한 극단적인 사례일 것이다. 그러나, 우리는 이러한 일을 결코 남의 일로만 생각하여서는 아니될 것이다. 민의의 수렴이 없이 결정·집행된 우리 행정부의 정책이 초래한 실패작은 멀리 거슬러 올라갈 것도 없이 요즘 문

무리 300 억원이나 되는 국민의 세금이 투입된 부산의 요트경기장이 무용지물로 되고 말았다는 소식이다.

제가 된 부산의 水營灣에 건설된 아시안게임과 올림픽의 요트경기장 공사를 예로 들면 된다. 무리 300 억원이나 되는 국민의 세금이 투입된 요트경기장은 완공되었건만 수질오염으로 무용지물이 되고 말았다는 소식이다. 민의의 수렴이 없는 행정청의 안일과 오만, 그리고 관료주의가 초래한 웃지 못할 희극이 아닐 수 없다. 이러한 정책결정패턴으로는 “공해” 공장의 건설이 허가될 가능성이 있으며, 그러한 결과로 “태국사건”과 같은 일이 발생할 수도 있는 것이다.

혹자는 우리가 미국과 같이 환경영향평가제도를 갖고 있으므로 태국과 같은 일은 발생하지 않을 것이라고 주장할지도 모른다. 그러나, 미국과는 달리 우리 나라의 환경영향평가제도는 모래위에 세운 성과 같다는 것을 분명히 해 두고자 한다. 미국의 환경영향평가제도는 크게는 법치주의와 사법적 우월이라는 미국 특유의 풍토에 근거한 것이며, 좁게는 행정절차법이 천명하는 중요 사항에서의 공개청문 및 정부가 소유하고 있는 정보의 공개를 일반시민이 요구할 수 있는 정보공개제도에 근거한 것이다. 환경문제에 관한 행정소송이라고는 단 1 건도 발생한 바 없는 우리의 현실, 그리고 행정절차제도와 정보공개제도의 미비를 참작하면 우리나라의 환경영향평가제도란 별로 신뢰할 것이 못된다.

III

이제 이러한 일이 훌륭한 정치적·법적 제도를 갖고 있는 선진국에서 발생하였다면 어떠한 과정을 거쳐서 해결 되었을까 하는 점을 생각해 보기로 하다. 이에 관하여 들 수 있는 사례는 많겠지만 여기서는 1962년부터 18년간에 걸쳐서

많은 주목을 모은바 있는 미국의 “Storn King 사건”을 예로 들어 보기로 하자.

이른바 “Storn King 사건”은 1965년 초에 연방전력위원회가 에디슨전력회사에 뉴욕주를 흐르는 허드슨강의 상류의 Storn King 산맥 근처에 수력발전소 건설허가를 내 준데에서 비롯된다. 이 프로젝트는 그 지점에 펌프저수수력 발전소를 건설하여 전력이 부족한 Peaktime에는 상부의 저수댐으로부터 물을 방출하여 발전을 하고, 전력이 남아 도는 Slack time 에는 에디슨사의 화력발전소에서 나오는 전기를 이용하여 강물을 터널로 빨아 드려서 상부의 저수댐으로 퍼올리도록 계획된 것이다.

이러한 계획에 대하여 인근주민들은 분노하였다. 발전소가 건설되면 주변의 수려한 자연적인美는 급격하게 파괴될 것이 분명하였으며, 또한 주민들이 즐겨 이용하던 산간산책로 17마일이 수몰될 것이고, 무엇보다도 도대체 이 계획은 전적으로 도시민의 복지를 위하여 사적으로도 가치가 있는 자연환경이 무참하게 파괴되는 것이 반대하는 주민들의 주된 이유였다. 발전소의 건설허가의 여부에 관한 공개청문회에서 이에 반대하는 주민들은 “景觀的 허드슨江을 보존하기 위한 협회”(Scenic Hudson Preservation Conference)라는 단체를 결성하여 반대의사를 드높이 알렸다. 그럼에도 불구하고 수주일이 걸친 청문회를 마치고 연방전력위원회는 건설허가를 내 주었다.

그러나 주민들은 이에 순순히 굴복하지 않았다. 이들은 연방전력위원회의 결정은 자의적이라고 연방항소법원에 제기하였고 동 법원은 연방전력위원회가 법에 의하여 요구되는 대안의 검

“
 일반시민들이 환경행정 소송을
 제기할 수 있도록 당사자 적격의 법리가
 발전되어야 하겠으며 소송구조의 제도
 가 확립되어야 하겠다
 ”

토를 게을리 하였다는 이유로 사건을 동위원회로 되돌려 보냈다. 그리하여 1966년부터 3년에 걸쳐서 연방전력위원회는 다시 이 문제를 검토하였으며, 그 기간중 도합 100 일에 걸친 청문회가 개최되었다. 1970년 8월에 발전소의 건설을 허가한다는 최종 결정을 내렸는데 원래의 계획에서 다소 변형된 발전화 건설계획은 그 건물의 전체가 지하에 건설되도록 되었고 또한 강가에 공원을 건설하는 등 환경적 고려를 상당히 반영하고 있었다. 그러나 여하한 형태의 발전소의 건설에 반대하는 주민들은 또 다시 연방항소법원에 제소하여 사업의 착수는 다시 지연되었다. 1971년에 연방항소법원은 연방전력위원회가 그 기록이 19,000 페이지가 넘을 정도로 청문을 성실히 개최하였고, 사실에 대한 진실한 파악을 시도하였다는 이유로 발전소의 건설허가를 다시 인정하였다. 이렇게 하여 6년 송사 끝에 에디슨전력회사는 갈망하던 발전소 건설허가를 획득한 것이다. 그러나 에디슨사에게 이것은 상치뿐인 승리였다. 6년 동안의 인프라와 설계의 변경 등으로 발전소의 건설비용은 당초의 1억 6천 5백만불에서 10억불 이상으로 상승하여서 사업의 타당성 자체가 의심스럽게 된 것이다. 게다가 또 다른 소송이 다른 주민단체로부터 제기되어서 공사의 착수는 다시 지연되었다. 뿐만 아니라 주민들은 기존의 수력발전소가 막대한 비용이 드는 수온유지장치를 갖추어서 수질을 보전하라고 소송에서 주장하였다. 지칠대로 지쳐버린 에디슨발전회사는 다른 회사와 함께 前 환경청장 Russel Train의 조정으로 1980년에 인근주민으로 구성된 환경보전단체와 협정을 체결하였다. 이 협정에서 에디슨사는 Storm King 발전소 건설 허가를 반납하며 예정지의 토지 500

에어커를 공원용으로 기증하며, 허드슨강의 기존 6개 발전소에는 허드슨강의 어족과 생태계를 보호하기 위한 시설을 하며 특히 수문을 개조하여 연어새끼가 부화할 수 있도록 하고, 허드슨강에는 향후 25년간 발전소를 건설하지 않을 것이며, 또한 발전회사들은 허드슨강의 발전소가 어족에 미치는 영향을 연구하기 위한 재단을 출연·설립하기로 하였으며 그대가로 2억 4천만불이 소요되는 수온유지장치는 설치하지 않고 주민단체가 제소한 모든 소송은 취하되도록 합의 되었다.

두말할 것도 없이 이는 허드슨강의 인근 주민이 18년 동안 가능한 법적 장치를 총 동원하여 싸운 결과로 승리한 것이다. 실로 이 “Storm King 사건”은 환경보호단체의 집요한 법적 투쟁이 최종적으로 승리한 교과서적인 사례인 것이다.

IV

태국에서 일어난 사건을 보고서 우리가 얻을 수 있는 교훈은 분명하다. 정부의 정책결정의 과정이 민주화 되지 않으면 환경적 재앙은 계속 발생할 것이며, 어떠한 단계에 가서는 이에 항거하는 군중은 폭동도 불사할 수 있다는 점이다. 사실 소련의 체르노빌 원전사고도 공산주의 사회의 비밀주의적이고 관료주의적인 정치과정이 초래한 재앙이다. 따라서 시급한 것은 우리의 법체계의 개선이다. 행정절차와 정보공개 제도를 서둘러 도입하고, 또한 일반시민들이 환경행정 소송을 제기할 수 있도록 당사자적격의 법리가 발전되어야 하겠으며 소송救助의 제도가 확립되어야 하겠다. 그리하여 환경문제에 관한 우리 사회의 갈등이 법적 절차에 의하여 해결되도록 할 것이다.*